

O município no constitucionalismo brasileiro

Ronaldo Rebello de Britto Poletti*

1 Introdução. A instituição municipal romana

O município no Brasil emana do município português, o qual, por sua vez, se origina do município romano.

O município é uma criatura de Roma. Sua presença e permanência até a contemporaneidade demonstra a sua força. É o lugar onde a democracia pode realizar-se de forma concreta. Enfraquecido o Estado nacional, restará o município como base de uma nova organização política.

O presente trabalho poderá eventualmente servir à ideia do fortalecimento do município, o *locus* próprio para a concreção democrática.

O tema histórico-jurídico e político do município, cujo conceito está próximo da ideia de *civitas*, tem implicações com a construção, garantia e aprimoramento da cidadania e da democracia. Não se confunda a *civitas* com a *urbs*, que é uma forma tardia da primeira. A *civitas* é onde efetivamente está o *cives*, ou o cidadão. A partir da *civitas* é que a política e cidadania se abraçarão.¹

As cidades foram pouco a pouco se agregando a Roma durante a república. De início abriram mão de sua autonomia, para recuperá-la, mais ou menos ampla, segundo a concessão romana. Alguns, ao perderem a sua independência, adquiriram a cidadania romana: *municipia civium romanorum*. Outros conservaram a sua administração peculiar e seus habitantes participavam parcialmente dos direitos romanos:

municipes caerites.² Em outros, seus habitantes eram, simplesmente, *municipes aerarii*. Durante o império, as cidades vieram a desfrutar de um regime local em que estão presentes os elementos básicos dos comícios, da magistratura e Senado, por isso seus habitantes são cidadãos romanos.³

O município romano constitui, também, um exemplo da *civitas augecens*. Houve nos municípios uma evolução no sentido de pouco a pouco serem transformados em cidades de cidadãos completos.

Para os fins deste trabalho, não há necessidade de atentar para as observações feitas por Mommsen a respeito do significado da palavra município, a qual seria fonte de confusões históricas, a partir de célebre texto de Aulo Gélío (ver adiante uma frase nele contida), além de não se poder colocar o munícipe na igual linha do povo romano, como no texto criticado. Apesar das observações de Mommsen, parece haver algumas evidências. As cidades fundadas por Roma podiam chamar-se *municipia* ou *coloniae*, mas somente as primeiras vieram a adquirir autonomia. E os municípios, na época do Império recente são, na verdade, cidades de cidadãos romanos, segundo afirmação do próprio Mommsen.⁴

2 O município no Brasil

O município brasileiro remonta ao município romano, o qual assume em Portugal uma forma bastante peculiar, sendo depois transplantado para o Brasil, onde sofreu incontáveis alterações, decorrentes dos diversos regimes jurídicos e situações de fato a que foi submetido.

* Advogado. Jurista. Conferencista. Procurador de Justiça aposentado do Estado de São Paulo. Mestre e doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB. Professor doutor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB e diretor do Centro de Estudos de Direito Romano e Sistemas Jurídicos e da “Notícia do Direito Brasileiro”, órgão oficial daquela Faculdade. Presidente da União dos Romanistas Brasileiros – URBS. Ex-presidente do Instituto dos Advogados do Distrito Federal – IADF. Ex-consultor-geral da República e ex-consultor jurídico dos Ministérios da Justiça e da Aeronáutica.

¹ Refiro-me a interessante artigo de D. Lucas Moreira Neves, intitulado “Política e cidadania se abraçarão”, publicado no jornal “O Estado de São Paulo”, de 18/09/1996, onde ele estabelece as relações entre a *urbs* e a *civitas*, a política e a cidadania, bem como onde a política se aprimora como arte, ciência, prática e estratégia do bem-comum, e exercício do poder enquanto serviço.

² Os *municipes caerites* gozam de um estatuto municipal semelhante ao de os *Caerites*, dado a esta comunidade etrusca em 351 a. C. e usufruem de direitos como os cidadãos romanos, tais como *connubium*, *commercium* e de uma autonomia financeira e administrativa. Não têm, todavia, os direitos políticos (*ius suffragii*, *ius honorum*). São *cives sine suffragio*. (cf. Faustino Gutiérrez-Alvis y Armário. *Diccionario de Derecho Romano*. 3. ed. Madrid, Réus, 1982, p. 474)

³ *Ibidem*.

⁴ Cf. Theodor Mommsen, *Le Droit Public Romain*. Trad. Paul Frédéric Girard. Tomo VI, 2ª Parte. Paris, Ernest Thorin Editor, 1889. pp. 443-4.

No Brasil, há significativa bibliografia sobre o município, não obstante o tema venha sofrendo influências de natureza política, no sentido em que o município brasileiro tem sido objeto de diversos programas partidários, sempre voltados ao sucesso das eleições representativas e destinados a sensibilizar o eleitorado municipal, cuja força é inquestionável. Além disso, as doutrinas políticas podem suscitar diferentes colocações ideológicas⁵, na defesa de maior ou menor autonomia. O ponto mais forte do poder político pode variar, conforme estiver situado em cada uma das pessoas jurídicas de direito público interno, com as quais o Estado brasileiro atua internamente: a União, os Estados membros e os Municípios.

Na Constituinte de 1946, houve um grande debate em torno da autonomia municipal, praticamente inexistente na Constituição anterior (1937 – Ditadura do Estado Novo).⁶ Criou-se, então, forte movimento municipalista, com o objetivo de ampliar a autonomia

municipal, fortalecendo o poder político e financeiro da comuna.⁷

3 O município romano em Portugal

Sob o principado de Augusto, a Península compreendia três províncias: a Hispânia Tarraconense, a Bética e a Lusitânia. Não é possível, portanto, cuidar do tema municipal, sem lidar com as categorias do Direito Público romano.

Província era, primitivamente, o conjunto das atribuições conferidas em especial a um magistrado *cum imperio*. Os primeiros governadores eram pretores que recebiam as suas províncias. Com o tempo, a expressão “província” assumiu o significado de governo de território fora da Itália e, depois, de território submetido à jurisdição de um magistrado com império. As províncias eram senatoriais ou *provinciae populi*, quando administradas pelo Senado, ou províncias imperiais, quando confiadas pelo Senado ao Imperador. A Bética (atual Andaluzia) era senatorial e as outras duas imperiais. Em 212, Caracala criou uma nova província, com os territórios da Galiza e das Astúrias, mais tarde chamada Galécia. As províncias passaram também por muitas transformações nas suas estruturas jurídicas e administrativas.⁸

O governador provincial administrava justiça aos cidadãos e aos não cidadãos, e nos primeiros tempos se deslocava em certas datas às principais localidades da província, onde os cidadãos romanos da vizinhança se reuniam: *conventus civium romanorum*.

Dentro de cada província, a unidade político-administrativa era a *civitas*: a comunidade política indígena dotada de governo e leis próprias, até o século II, e, depois, também a comunidade organizada em moldes romanos. Havia comunidades urbanas e rurais. Marcelo Caetano chama cidades de tipo indígena as antigas comunidades que mantinham sua organização mais ou menos alterada pelo conquistador e denomina cidades de tipo romano aquelas comunidades reorganizadas segundo os critérios romanos ou fundadas pelos Romanos. As de tipo indígena são as estependiárias e as cidades livres. As de tipo romano

⁵ O movimento integralista, por exemplo, colocava muita ênfase no município. O § 9º do Manifesto de Outubro de 1932, com que Plínio Salgado fundou o Integralismo brasileiro, é todo dedicado à questão municipal em uma projeção corporativista: “O município é uma reunião de famílias. O homem e a mulher, como profissionais, como agentes de produção e de progresso, devem inscrever-se nas classes respectivas, a fim de que sejam por estas amparados, nas ocasiões de enfermidades e desemprego... Os municípios devem ser autônomos em tudo o que respeita a seus interesses peculiares, porque o município é uma reunião de moradores que aspiram ao bem estar e ao progresso locais [...]” Não obstante o caráter centralizador do integralismo, as Diretrizes integralistas de 1933 estabelecem: “A origem do município na Família torna-o sagrado, intangível em tudo que disser respeito a seus interesses peculiares.” Mais tarde, no livro *Direitos e Deveres do Homem*, 1949, Plínio Salgado escreveu: “Numa Declaração de Direitos e Deveres do Homem deverá constar a declaração dos Direitos dos Municípios, isto é, do grupo local, pondo a salvo os municípios contra toda ingerência exorbitante [...]”.

⁶ Dentre os constituintes municipalistas, José Carlos de Ataliba Nogueira pregava a restauração do velho município colonial brasileiro: associação natural e legal de vizinhos para a realização de todos os serviços comuns. Ataliba Nogueira sustentava que a origem do município brasileiro não era nem romana nem portuguesa, mas que nascera em torno das capelas. (cf. Teoria do Município. *Revista de Direito Público*, São Paulo, 6: 7-21, 1968). A propósito, Oliveira Viana não afasta a hipótese de que os núcleos urbanos nasceram de uma capela inicial, mas admite outras origens, como um arraial provisório de feirantes, uma velha *fazenda* ou *engenho*, uma aldeia de índios aculturados, um “pouso de tropeiros”, um “ponto de travessia”, um “patrimônio”, marcado por uma reunião esporádica de sitiantes ou posseiros que busquem atrair cura para os ofícios religiosos (cf. Francisco José Oliveira Viana. *Populações Meridionais do Brasil e Instituições políticas brasileiras*. Introd. de Antonio Paim. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982, p. 397.)

⁷ Em 15/03/1946 foi criada, no Rio de Janeiro, a Associação Brasileira de Municípios.

⁸ Marcelo Caetano. *História do Direito Português*. Fontes-Direito Público (1140-1495). 2. ed. Lisboa, Editorial Verbo, 1985, p. 67 e ss.

são as colônias e os municípios. As estipendiárias eram as cidades conquistadas pela guerra ou as que, na resistência, negociaram a tempo a sua rendição ao povo romano (*deditio*).

As cidades livres eram as comunidades urbanas que se governavam sob a forma republicana, conservando as suas próprias leis e instituições. Não pertenciam à província romana onde se situavam.⁹

O município designa a cidade indígena acolhida na comunidade romana, variando no tempo os efeitos dessa integração.

Os cidadãos do município são cidadãos romanos, ora *optimo iure*, ora *sine suffragio*, que ficavam com o encargo (*munus*) de pagar o tributo a Roma e de lhe prestar auxílio militar.

Municipes appellantur muneris participes recepti in civitate ut munera nobiscum facerent (Digesto, 50. 1. 1 – Ulpiano).

A pátria do município era Roma: *Roma communis nostra patria est* (Digesto, 50, 1. 33 – Modestino). Roma passou a funcionar como símbolo da integração entre as cidades.

No Império, município era qualquer cidade de tipo romano, mesmo se não tivesse havido plena integração no Direito Romano, mas fosse uma colônia fundada por romanos ou por latinos.

As relações entre o município e Roma eram regidas por uma *lex municipalis*. Lei para cada caso, mas que, posteriormente, foi assumindo certa uniformidade. Marcelo Caetano ensina:

No princípio do Império, os municípios em geral gozavam de certa autonomia dentro dos limites de seu estatuto: cobravam receitas e gastavam os seus dinheiros no que bem lhes parecia, tinham leis próprias, magistrados para administrar justiça e alguns, embora poucos, cunhavam moeda e levantaram tropas.¹⁰

No caso da *civitas optimo iure*, a *lex institutiva* outorgava plena cidadania. Aulo Gélio, nas *Noctes Atticae*, escreveu: *municipes ergo sunt cives Romani ex municipiis legibus suis et suo iure utentes*. Tinham magistrados, certa jurisdição e suas próprias leis.

Nos municípios, até o século II d. C., havia os *comitia curiata* e os *comitia tributa*. Participavam dos comícios os *cives*, *municipes*, isto é, os homens livres considerados originados dele (*origo*) por qualquer das razões admitidas em Direito: nascimento, adoção, manumissão, admissão pelos comícios. O conjunto dos cidadãos formava o *populus*.

A assembleia ou conselho dos decuriões (*ordo decurionum*), chamado de Senado e depois de Cúria, era o mais alto órgão da administração municipal. Tal conselho era constituído por membros vitalícios, escolhidos dentre os antigos magistrados, pronunciava-se sobre assuntos de interesse da cidade e julgava o recurso de decisões dos magistrados.

Em tudo, esses municípios eram semelhantes ao modelo de Roma. O grau de intervenção do Poder Central variava, mas ainda no começo do século IV

[...] os governadores das províncias foram sensíveis aos queixumes dos povos e nomearam para os municípios um delegado seu, com a missão de proteger os habitantes contra os vexames dos magistrados: chamava-se defensor *plebis* ou *defensor civitatis*.¹¹

Plínio, o Antigo, na sua *Naturalis historia*, escrita no ano 80 d. C., livro IV, § 35, refere-se às cidades da Lusitânia, dentre elas a de um município de cidadãos romanos: Olisipo (Lisboa).¹²

4 O município português

O município brasileiro é herança de Portugal. Quaisquer que sejam as discussões sobre o municipalismo e as eventuais críticas a essa cadeia histórica, as raízes institucionais do Brasil passam pela Península Ibérica, a qual integrou o Império Romano e esteve sujeita ao governo provincial de Roma.

Em seguida à notável influência do Direito Romano, houve a presença do Direito dos povos bárbaros, especialmente do Direito Visigótico.

Teriam as instituições municipais romanas resistido às invasões germânicas e até à ocupação muçulmana? Teriam permanecido em estado latente até ressurgirem após a reconquista, como pensava Alexandre Herculano? Marcelo Caetano sustenta que o

⁹ Marcelo Caetano. *op. cit.*, pp. 72-73.

¹⁰ Marcelo Caetano. *op. cit.*, p. 76.

¹¹ Marcelo Caetano. *op. cit.*, p. 78.

¹² Plínio esteve na Península Ibérica, como *procurator Caesaris*, entre os anos 69 e 73 da nossa era.

município romano extinguiu-se no período bárbaro e não teve qualquer condição de persistir sob o domínio muçulmano.¹³

No começo da monarquia visigótica, ainda havia a Cúria (cf. Código Visigótico, V, 4, 19), mas sem importância prática e logo absorvida por autoridades designadas pelo rei. Durante alguns anos, todavia, a Cúria elegeu magistrados municipais (defensor e os cobradores de impostos). No século VII, os defensores passaram a ser designados pelo bispo ou pelo povo, porém com atribuições restritas.

O Código visigótico faz referência, ainda, ao *conventus publicus vicinorum* (VIII, 4, 14 e 5, 6), reunião de homens livres para tratar de assuntos vicinais.

Até o século VIII, as cidades conservaram as instituições municipais da época anterior, as quais se transformaram ou desapareceram pela intervenção do conde e de seu vigário no governo da cidade. Tais funcionários intervieram no referido *conventus publicus vicinorum* das aldeias ou povoados.¹⁴

Na verdade, os povos bárbaros, em geral, admiraram-se em face das instituições romanas. No domínio ostrogodo, por exemplo, manteve o antigo Senado romano, não obstante reduzido ao papel de Conselho Municipal da cidade de Roma.¹⁵ Daí, talvez, a ideia de que passado o primeiro impacto das invasões bárbaras, o município antigo ressurgiu, quase intacto. Tal é a tese da chamada Escola Romanista (tudo se teria passado após a invasão como se ela não tivesse acontecido), em contraposição à Escola Germanista, segundo a qual os germanos haviam trazido um sangue novo que proporcionaria liberdade, progresso e vigor à latinidade decrépita.¹⁶

No período do domínio muçulmano, a administração das cidades é mal conhecida. As mais importantes tinham um governador. As palavras árabes incorporadas à língua portuguesa revelam,

no entanto, importância jurídico-administrativa: o juiz ordinário era o *cadi*, de *al-cadi*, donde alcaide (= alcaide, chefe militar). Para a polícia econômica das cidades, havia o juiz do mercado, almotacé, e para a cobrança dos impostos, o almoxarife. No entanto, depois da reconquista, parecem, mesmo a Herculano, restar “obscuros vestígios” do município moçárabe.¹⁷

A palavra concelho (na referência a concelho municipal) já era usada no começo do século XIII. Indicava a comunidade dos vizinhos, que eram os “homens-bons”.

Marcelo Caetano elucida:

O ponto de partida é o concilium, a assembleia dos vizinhos de uma povoação reunida para tratar dos seus interesses comuns. Isto pressupõe uma povoação de homens livres, que têm de resolver os seus problemas pelos próprios meios.¹⁸

A provável origem social dessas comunidades, antes do seu reconhecimento oficial, foi, segundo Marcelo Caetano, na trilha que Ataliba Nogueira defenderia quanto à origem do município brasileiro, a transformação da freguesia ou paróquia e da igreja, onde para os atos de culto se reuniam os fiéis, os quais, depois do culto, iam para o adro conversar sobre os interesses comuns. Os primeiros problemas a exigir a intervenção dos concelhos eram os econômicos — pastos e águas comuns, apascentação dos rebanhos, ajuda à lavoura e, depois, a necessidade de punir os que não cumpriam as decisões da comunidade. Quando a povoação tinha necessidade de tratar com outras povoações ou com o rei ou com o rico-homem, os mensageiros falavam em nome das assembleias, isto é, dos concelhos, os quais, assim, assumem uma personalidade jurídica: uma coletividade com personalidade distinta dos indivíduos que a compõe. A pessoa coletiva atuava por intermédio de órgãos próprios. Essa assembleia dos vizinhos podia designar alguns de seus membros para a resolução de casos ou para a execução de deliberação: são os magistrados eventuais.¹⁹

Sobre a origem desses concelhos, há significativa discussão. Alexandre Herculano sustenta a sua descendência no município romano, enquanto

¹³ Marcelo Caetano, op. cit., p. 97; Sanchez Albornaz. *Ruina y extensión del municipio romano en España e instituciones que le reenplazan*. Buenos Aires, 1943; idem, “El gobierno de los ciudades de España del siglo V al X”, in *Estudios sobre las instituciones medievales españolas*. México, 1965; Paulo Merêa. *Estudos de Direito Visigótico*. Coimbra, 1948.

¹⁴ Mário Curtis Giordani. *História dos Reinos Bárbaros*. II vol., 3 ed. Petrópolis, Vozes, 1993, p. 33.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Mário Curtis Giordani. *História dos Reinos Bárbaros*. I vol. – *Acontecimentos Políticos*. 4. ed., Petrópolis, Vozes, 1993, p. 105.

¹⁷ Marcelo Caetano, op. cit., p. 116.

¹⁸ Marcelo Caetano, op. cit., p. 219.

¹⁹ Marcelo Caetano, op. cit., p. 221.

Sanchez Albarnoz, Gama Barros e Marcelo Caetano entendem que os vestígios das instituições municipais romanas conservadas no final da monarquia visigótica desapareceram durante o domínio muçulmano.²⁰

Marcelo Caetano, no entanto, assinala que

[...] as semelhanças que se podem notar entre a organização dos concelhos medievais e as dos municípios romanos devem provir de duas origens: 1ª porque as mesmas necessidades, quando em análogas circunstâncias, fazem surgir as mesmas soluções; 2ª porque o clero, na leitura dos livros que conservavam a memória das instituições romanas, encontrava soluções ou fórmulas que fazia adotar, dando-se assim uma romanização do município medieval por via erudita que é, em muitos casos, inegável.²¹

O município português continuou a sua seara histórica, sofrendo depois da consolidação do Estado português, inúmeras influências, dentre elas a recepção do Direito Justinianeum em Portugal, além da fixação do direito consuetudinário local, com a redação dos costumes municipais nos diversos concelhos.

Já sob a influência do direito imperial romano, de 1385, início do reinado de D. João I até, aproximadamente, 1454 (quando publicadas) foi elaborada a compilação que se chamou Ordenações Afonsinas (D. Afonso V).

5 O município no Brasil Colônia²²

Há uma certa crítica à política da Coroa na criação dos municípios, cuja finalidade seria a da exploração tributária, vale dizer a sua instrumentalização política e financeira, sobretudo na época do ciclo do ouro. As vilas teriam sido criadas com vinculação ao rei, mantendo os súditos sob obediência.²³

Do ponto de vista histórico, as cidades brasileiras, desde as suas fundações, desempenharam um papel notável, notadamente na defesa do território. O

historiador Hélio Vianna, ao fazer o elogio do sistema das capitanias hereditárias, cujo significado tem sido objeto de certa polêmica (seriam ou não ressurreição do regime feudal da Idade Média?), salienta que os franceses e seus aliados indígenas somente conseguiram fixar-se, durante algum tempo, onde os donatários não haviam se localizado (Rio de Janeiro, Sergipe, Paraíba, Rio Grande, Ceará e Maranhão). Ao contrário, onde foram fundadas as primeiras vilas,

[...] mesmo pequenas e fracas, foram rechaçados os entrelopos, corsários e piratas, franceses, ingleses e holandeses, que então corriam os mares: em São Vicente, no Espírito Santo, Ilhéus, Bahia e Pernambuco.²⁴

Aliás, o sistema das capitanias não chegaria a abalar a vocação da autonomia municipal, pois essa foi favorecida pela dificuldade de comunicação e da grande extensão territorial.

As primeiras vilas do Brasil foram a de São Vicente, fundada por Martim Afonso de Sousa, em 1532, e uma outra a nove léguas daquela dentro pelo sertão, à borda de um rio que se chama Piratininga. Narra Pero Lopes de Sousa, irmão daquele Capitão:

[...] e repartiu a gente nestas duas vilas e fez nelas oficiais; e pôs tudo em boa obra de justiça, de que a gente tomou muita consolação, com verem povoar vilas e ter leis e sacrifícios, e celebrar matrimônios, e viverem em comunicação das artes; e ser cada um senhor do seu; e vestir a as injúrias particulares; e ter todos os outros bens da vida segura e conversável.²⁵

Nesses municípios (São Vicente e Piratininga), não obstante regidos pelas então vigentes Ordenações Manuelinas, Francisco Adolfo de Varnhagen (Visconde de Porto Seguro) sustenta:

Na capitania de Martim Afonso, que do nome da povoação capital se chamou de São Vicente, prosperam as duas vilas fundadas. O vigário Gonçalo Monteiro rege na marinha. O Sertanejo João Ramalho capitaneia no campo, e influi em Piratininga. É natural que desde logo em uma vila se organizasse um simulacro de câmaras municipais,

²⁰ Marcelo Caetano, op. cit., p. 221.

²¹ *ibidem*.

²² Para um estudo do município no Brasil e sua origem histórica romana, v. João de Azevedo Carneiro Maia. *O Município. Estudos sobre Administração Local*. Rio de Janeiro, Typ. de G. Leuzinger e Filhos, 1883.

²³ cf. Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. 6. ed. Vol. I, Porto Alegre, Editora Globo, 1984, p. 147 e ss.

²⁴ Hélio Vianna. *História do Brasil*. 15. ed. revista por Hernâni Donato (14. ed. revista por Américo Jacobina Lacombe e por Rosa Maria Barbosa de Araújo). São Paulo, Melhoramentos, 1994, p. 77.

²⁵ *Diário de Navegação de Pero Lopes de Sousa (1530-1532)*. 2. ed. crítica do Comandante Eugênio de Castro (Rio de Janeiro, 1940), vol. I, pp. 350-352., *apud* Hélio Vianna, op. cit., p. 59.

com seus vereadores: — estes provavelmente seriam a princípio de nomeação, e não eleição; — pois não se poderia esta fazer, sem se apurarem os homens-bons que, em conformidade das ordenações, deviam ser os eleitores.²⁶

Os donatários das capitanias tinham o poder, concedido por D. João III, de criar vilas, participando das eleições, outorgando-lhes insígnias e direitos, expressos em forais. As câmaras municipais somente podiam ser instaladas nas localidades onde houvesse a categoria de vila, concedida por ato régio.²⁷

As vilas mais importantes, fundadas de acordo com o sistema das capitanias, no século XVI, foram as seguintes:

Conceição (Capitania de Itamaracá); Igarazu e Olinda (Capitania de Pernambuco); São Jorge dos Ilhéus (Capitania dos Ilhéus); Porto Seguro (Capitania de Porto Seguro); Espírito Santo e Nossa Senhora da Vitória (Capitania do Espírito Santo); São Vicente (antes da criação da capitania); Todos os Santos ou Porto de Santos ou Santos, Santo André da Borda do Campo, cujos habitantes foram transferidos para São Paulo do Campo de Piratininga, Nossa Senhora da Conceição de Itanhaém (Capitania de São Vicente).

Os governadores gerais não tinham a mesma prerrogativa dos donatários para criarem vilas, podendo fazê-lo somente por expressa ordem real, o que ocorreu na fundação de Salvador, em 1549, por Tomé de Sousa; em São Sebastião do Rio de Janeiro, em 1565, por Estácio de Sá; Filipéia de Nossa Senhora das Neves, depois Paraíba (hoje, João Pessoa), em 1585, pelo ouvidor Martim Leitão; São Cristóvão do Rio de Sergipe, em 1590, por Cristóvão de Barros; e Natal, no Rio Grande, no fim do século, e que teve, apenas em 1611, a sua câmara. Essas cidades litorâneas acompanharam as respectivas conquistas regionais, mas o desenvolvimento de São Paulo do Campo de Piratininga, porta do Sertão, teve um progresso autônomo.²⁸

O município brasileiro nasceu autônomo e seguiu o modelo do município português, não sendo, portanto, uma mera corporação administrativa. O período áureo da autonomia municipal brasileira ocorreu à época das câmaras coloniais, logo depois sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial.²⁹ As municipalidades brasileiras, distantes dos negócios do reino, foram organizadas conforme originariamente estipularam as Ordenações Afonsinas (1446), mantidas as linhas gerais nas Ordenações Manuelinas (1514) e nas Ordenações Filipinas (1603).

No Brasil, apesar de vigentes, as Ordenações Afonsinas e as Manuelinas não foram aplicadas, mas as Filipinas tiveram amplo curso até a Lei de 1º de outubro de 1828, ou “Regimento das Câmaras Municipais do Império”, portanto após a independência.

Interessante anotar que os legisladores não criavam os concelhos, nem inventavam municípios, mas os reconheciam, dando-lhes personalidade jurídica.

As câmaras municipais seriam compostas dos juizes pedâneos, seus presidentes natos, e de vereadores eleitos pelos homens bons, vale dizer pelos cidadãos que haviam ocupado cargos da municipalidade ou governança da terra, espécie de nobreza constituída em classe e ciosa dos seus privilégios.³⁰ Dessas câmaras saíam os representantes do terceiro estado nas Cortes Gerais. Algumas câmaras brasileiras se fizeram representar.

Insatisfeitas com as atribuições legais, elas se arrogaram outras. As reuniões das câmaras de certas regiões (São Paulo e Minas Gerais) tomavam a feição de Cortes e, em Minas, chegou-se a usar esse nome. Elas promoviam a guerra e faziam a paz com os gentios, decretavam a criação de arraiais, convocavam juntas para discutir e deliberar sobre negócios da capitania, exigiam a presença de governadores no paço da câmara para discutir negócios públicos, chegando a substituir governadores até que a metrópole tomasse as providências cabíveis. Houve grande conflito entre as câmaras e as demais autoridades, demorando

²⁶ Francisco Adolfo de Varnhagen. *História Geral do Brasil*: antes de sua separação e independência de Portugal. Revisão e notas J. Capistrano de Abreu, Rodolfo Garcia. 10. ed. integral. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1981, p. 165.

²⁷ cf. Victor Nunes Leal. *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o regime representativo, no Brasil. 2. ed. São Paulo, Alfa-Ômega, 1975, p. 60.

²⁸ cf. Hélio Vianna, op. cit., pp. 87-88.

²⁹ cf. Victor Nunes Leal, op. cit., pp. 50 e 60.

³⁰ Quando em função deliberativa, apenas juiz e vereadores, chamava-se *Vereação ou Conselho de Vereadores*, mais tarde câmara. As reuniões da câmara com outras autoridades e os homens bons chamavam-se *juntas gerais* (v. Victor Nunes Leal, op. cit., p. 60 e Max Fleiuss. *História Administrativa do Brasil*).

para que a metrópole conseguisse circunscrever os municípios aos assuntos de sua atribuição local.

Os oficiais da câmara (juiz, vereadores, escrivão e procurador), eleitos³¹ de três em três anos: reunido o conselho, os homens bons da terra e o povo, o juiz lhes pedia que nomeassem seis homens para eleitores. A eleição³² era feita em escrutínio secreto, para que uns não soubessem quais os nomeados pelos outros. Apurados os votos pelo juiz e vereadores, eram proclamados os seis mais votados, os quais, divididos em três turmas de dois cada, elaboravam em cada turma um rol dos oficiais da câmara, sendo eleitos e registrados em uma pauta os mais votados. Assinada e fechada a pauta, o juiz da eleição (geralmente o corregedor, o ouvidor ou o juiz de fora, formava três pelouros para juízes, três para vereadores, e assim para cada ofício.³³

Segundo as Ordenações, inúmeras eram as atribuições dos vereadores: verificar os bens do concelho; promover a arrecadação de rendas; vigiar o estado dos caminhos, portos, fontes, calçadas e muros; tomar as contas dos tesoureiros; julgar alguns processos; acompanhar o andamento de obras. O juiz ordinário, ou do lugar, exercia a administração da justiça local através das vereações. Sua competência criminal limitava-se aos pequenos furtos e injúrias verbais. Em grau de recurso, julgavam as apelações da almotaçaria, isto é, do almotacé, fiscal de preços, tabelas, pesos, medidas e da limpeza urbana.³⁴

O Senado da Câmara³⁵ era uma modalidade da Câmara municipal e floresceu na Bahia, em São Luís do Maranhão, em Olinda e Belém, sendo criado no Rio de Janeiro em 11 de março de 1757. Teve uma esfera de poder limitada, mas também se arrogou em atribuições que invadiam a esfera dos governadores e até da Corte em Lisboa. Os exemplos maiores de insubmissão ocorreram em Belém e em São Luís.³⁶

O Senado da Câmara assumiu funções políticas além das de ordem econômica e local, originariamente a ele atribuídas. João Francisco Lisboa anota com muita razão, assevera Rocha Pombo, que o imenso poder que tiveram muitas câmaras é um dos fenômenos mais extraordinários que oferece a história do regime colonial.

Qual seria a explicação desse fenômeno? J. F. Lisboa rejeita várias teorias, dentre elas a de que a tendência refletiria a metrópole, onde a instituição havia ressurgido, na metade do século XIV, das tradições romanas, decaindo e anulando-se, em seguida, em toda a Europa com a consolidação da realeza. Para o historiador maranhense, a explicação estaria no estado excepcional das colônias, cujos moradores expulsaram os franceses e os flamengos, além de dominarem os índios. Conquistaram, assim, pelas armas uma nobreza, que as usurpações dos senados das Câmaras mantinham. Rocha Pombo elogia os argumentos de J. F. Lisboa, mas insiste na importância das funções que teve o regime municipal em toda a Europa depois da dissolução do império e que

[...] só afrouxou no século XIV. Nem é só na ordem administrativa local que se viriam reproduzir aqui na colônia instituições decadentes, ou mesmo já envelhecidas ou mortas lá no reino: na esfera do

³¹ Já em Portugal, pela Carta Régia de 12 de junho de 1391, conhecida como "Ordenações dos Pelouros", regulamentavam-se as eleições. Os concelhos deveriam ter uma lista permanente de pessoas idôneas para o desempenho de cargos municipais e cada nome deveria ser escrito em um papel (alvará), o qual era encerrado em uma pequena bola de cera (pelouro), a ser guardada em uma arca (a dos pelouros) a ser aberta por ocasião da renovação dos quadros municipais (cf. Sérgio Marcos de Moraes Pitombo. Breves notas históricas sobre os concelhos municipais e seus vereadores. Comunidades de Língua Portuguesa. *Revista de Cultura. Estudos Jurídicos (do Brasil para Portugal)*. São Paulo, 1984, pp.15-17.

³² Sobre as eleições das câmaras, desde a época colonial até, praticamente, os dias de hoje, v. Victor Nunes Leal, op. cit., cap. III, "Elektividade da Administração Municipal", p. 105 e ss.

³³ Dessa maneira, pelouros de vereação eram os papéis onde estavam escritos os nomes das pessoas que deviam servir de juízes, vereadores etc. Assim eram chamados por serem encerrados em bolas de cera, que tinha a forma de pelouro (bala de ferro para arma de fogo). O pelourinho, a coluna simbólica da vila, recebeu esse nome pelo fato de ali abrir-se a arca dos pelouros.

³⁴ cf. as referências às Ordenações em Sérgio Marcos de Moraes Pitombo, op. cit.; v. tb. a propósito das importantes funções das

Câmaras, mais relevantes do que as das modernas municipalidades, Victor Nunes Leal, op. cit., p. 62.

³⁵ Cândido Mendes de Almeida anota que a graduação de Senado emergia por dignidade, honra e reconhecimento outorgável pelo rei, de igual maneira como, antes, recebera a Câmara de Lisboa. Cândido Mendes de Almeida. *Código Philipino*. Rio de Janeiro, Inst. Philomathico, 1870. 14. ed., p. 153, em nota.

³⁶ A respeito do "imenso poder político que se arrogam os senados das duas cidades, v. textos de João Francisco Lisboa, transcritos em Victor Nunes Leal, op. cit., p. 66 e ss.: "As Câmaras exerceram imenso poder, que se desenvolveu à margem dos textos legais e muitas vezes contra eles". V., tb., Caio Prado Júnior. *Formação do Brasil Contemporâneo-Colônia*, 1945.

direito, dos costumes, das ideias, do culto, etc., o mesmo fenômeno poderia ser observado”.³⁷

O Senado da Câmara, qualquer seja a explicação, tinha um poder muito extenso, tanto no domínio português quanto no espanhol, e os exemplos do exercício desse poder ocorreram contra o governadores e até contra a Coroa.

No paço do Senado da Câmara, como nas repúblicas italianas da Idade Média (ou no fórum romano), centralizava-se a vida local, com a celebração dos atos públicos, a posse das autoridades da capitania ou do distrito, o registro dos títulos dos funcionários, a reunião do povo para exercer o seu direito de representação ou de queixa.³⁸

Ao instalar-se uma câmara, celebrava-se a cerimônia do levantamento do pelourinho, símbolo do poder municipal, na praça fronteira ao edifício onde ela ia funcionar. As populações ansiavam esse alto predicamento que lhes assegurava a autonomia civil. Entusiasmavam-se pelo papel que assumia na vida do País, nunca compreendido como uma colônia ou feitoria da metrópole.³⁹

Algumas referências aos municípios e às câmaras coloniais são indispensáveis e envolvem temas de forte conotação contemporânea, como a citada projeção da criação de um novo império, as representações à Coroa pelo bem da terra com a nomeação de procuradores (mandato imperativo).

Com as Câmaras concorria diretamente o povo. Em todas as questões graves intervinha este como se fosse a autoridade suprema sem cujo concurso nenhuma resolução extraordinária seria autêntica. O governo da metrópole mandava sempre que em todos os casos excepcionais fossem ouvidos os povos.⁴⁰

Outro exemplo interessante reside na admissão junto às Câmaras dos mosesteres (na Bahia, desde o início do domínio espanhol), como representantes das classes populares e encarregados de concorrer com o poder municipal

no dar os regimentos aos ofícios e taxar certos preços de mão de obra. Em Portugal, havia os tais mesteres, desde 1535, pelo menos. O cargo passou a ser denominado juiz do povo, descrito por Rocha Pombo como uma “espécie de tribuno romano, imperando pelo tumulto e pela arruaça.

Ao tomar conta do governo — continua Rocha Pombo — como sucessor de d. Pedro de Melo [São Luís do Maranhão, meados do século XVII], estranhou Rui de Siqueira que houvesse ali aquela entidade política, e inquiriu a propósito os membros da Câmara. Disseram-lhe que não havia lei alguma criando semelhante cargo, mas que ‘estava nos costumes da terra’. Proscreveu-o o novo Governador; mas proscreveu apenas o título, pois que em vez do juiz do povo ficou o Procurador do povo, com as mesmas funções”. “No Rio de Janeiro, a ingerência direta da opinião nas coisas do governo era ainda mais formal. Os Procuradores do povo constituíam uma verdadeira corporação, que se formava sempre que os negócios públicos o exigiam.”⁴¹

As velhas câmaras guardariam, tudo indica, um poder maior do que hoje ostentam. Os vereadores, pelo menos até independência, não tinham por que discutir a autonomia do município, nem a descentralização administrativa, pois tinham consciência de ter um governo próprio dirigido aos peculiares interesses da comuna.⁴²

Na verdade, com o século XVII, e vigência das Ordenações Filipinas, as municipalidades brasileiras assumiram um novo ordenamento jurídico. Os municípios continuaram com as atribuições de cuidar dos assuntos de ordem local, de natureza administrativa e policial, e até alguns judiciários.

Desde 1696 apareceram, no Brasil, os juízes de fora⁴³, nomeados pelo Rei, para os municípios mais importantes, em substituição aos juízes ordinários, competindo-lhes presidir a câmara. Os demais funcionários municipais passaram, também, a ser nomeados: o juiz de vintena, os almotacés e quadrilheiros.

As câmaras baixavam posturas e editais. De seus atos havia recurso para autoridades superiores,

³⁷ cf. Rocha Pombo. *História do Brasil*. vol. II. O regime colonial. São Paulo, Jackson, Inc., 1953, p. 139.

³⁸ Ibidem, p. 140.

³⁹ Ibidem, p. 141: “A primeira Câmara de São Luís, instalada em 1619, dirigia-se a el-rei desvanecida e grata, falando-lhe no ‘trabalho e sangue’ com que a terra fôra conquistada; oferecendo-lhe a vida ao real serviço ‘para fundar aqui um novo império’.”

⁴⁰ Ibidem, p. 141.

⁴¹ Ibidem, p. 142.

⁴² cf. Sérgio Marcos de Moraes Pitombo, op. cit. Acerca da questão da autonomia municipal no Brasil Colônia, há certa polêmica, como se verá adiante.

⁴³ Juiz-de-fora ou de fora-aparte era o magistrado imposto pelo Rei a qualquer lugar, sob o pretexto de que o de fora administra melhor a justiça do que o da própria localidade.

o Conselho Ultramarino, os corregedores de comarca, ouvidores-gerais ou da própria comarca.

Há divergência entre os historiadores a respeito da autonomia das câmaras no período colonial. Enquanto João Francisco Lisboa a exalta, Capistrano de Abreu, Viveiros de Castro e outros a contestam.⁴⁴

No século XVII, com a conquista do Norte, foram criadas as povoações de Fortaleza (vila somente muito mais tarde), São Luís (câmara em 1619) e Nossa Senhora de Belém; e com a conquista do Sul, surgiram municípios, em donatarias ou capitânias reais: Paranaguá, São Francisco do Sul, Santo Antônio dos Anjos da Laguna, Curitiba.

Para a compreensão do papel e da importância dos municípios e das suas câmaras durante o século XVII, no Brasil colonial, é importante anotar que algumas concessões foram feitas às câmaras, em comemoração à vitória contra os holandeses, em Salvador. Privilégios aos membros da câmara dessa cidade foram outorgados e, em 1644, foi confirmada a criação de um juiz do povo, cargo extinto em 1713.

Significativo, outrossim, o fato de que os municípios foram mantidos na zona transitoriamente ocupada pelos holandeses no Nordeste.⁴⁵

No século XVIII, tivemos o mais prolongado dos dissídios municipais (a Guerra dos Mascates), justamente porque o Senado da Câmara de Olinda vetara que os comerciantes pudessem integrar a câmara da vila de Recife; a consolidação das cidades mineiras, depois da Guerra dos Emboabas, para consolidar a pacificação; a criação de municípios nas fronteiras do Sul e do Norte. No Sertão, também, se buscou assegurar o povoamento luso-brasileiro, com a forçada secularização das aldeias de indígenas administradas por sacerdotes, muitas transformadas em vilas. Isso já

se deu ao tempo do Marquês de Pombal, quando foram reguladas as relações entre governadores e câmaras. Essas já estavam em decadência, como órgãos de deliberação livre, tolhidas de diversas formas pela ação fiscalizadora de órgãos metropolitanos ou coloniais, administrativos ou judiciais.⁴⁶

A discussão sobre o município no Brasil Colônia não se resume, tão somente, ao problema da sua autonomia e ao da sua expressão como poder, nem a respeito da reminiscência curiosa nele de alguns institutos do Direito Público Romano, na longa caminhada do município português, de origem romana com posteriores influência visigótica e muçulmana. Os historiadores e sociólogos discutem, também, o caráter democrático, ou não, daquelas instituições, além de seu surgimento espontâneo ou artificial.

Dentro desse quadro, Oliveira Viana contribui de maneira significativa. Ele sustenta que no Brasil, até 1822, houve o regime do Estado-Império e que todos os funcionários da alta Administração, mesmo local, não eram eleitos pelo povo da Colônia. As câmaras municipais não teriam sido organizações democráticas, sim oligárquicas e aristocráticas. Nada teriam que ver com os “concelhos de aldeia” peninsulares, da época foraleira. As nossas câmaras não teriam tido, na economia administrativa colonial, qualquer sentido fisiológico, orgânico, estrutural.

Eram órgãos expletivos ou artificiais, para aqui trazidos e aqui armados como cousas importadas, sem correspondência orgânica com a estrutura da sociedade colonial — que não os exigia. O que esta pedia — como centro de autoridade e ordem — era o capitão-mor regente, senhor todo-poderoso das “vilas” e “povoações”.⁴⁷

O povo não teria tido qualquer participação. Os homens bons, tantas vezes referidos, que eram os eleitores e os elegíveis, formariam uma aristocracia. Seus nomes estavam inscritos nos Livros da Nobreza, existentes nas câmaras. Somente eles poderiam ser eleitos: grandes proprietários rurais, residentes nos domínios (engenhos e fazendas) e dos comerciantes ricos, residentes nas cidades. Os elementos da classe dirigente apareciam apenas nos dias de gala, de festividades aldeãs, ou nos dias da reunião da câmara para efeitos de deliberação ou administração. A

⁴⁴ Capistrano de Abreu escreve: “Nada confirma a onipotência das câmaras municipais descoberta por João Francisco Lisboa, e repetida à porfia por quem não se deu ao trabalho de recorrer às fontes”. Mas José Honório Rodrigues, em nota a esse texto, contrapõe à conclusão de Capistrano diante das atas da câmara de São Paulo, a observação de Edmundo Zenha, diante das mesmas atas: “atualmente é mais fácil andar certo exagerando com João Francisco Lisboa, que duvidando ou negando com Capistrano de Abreu” (Edmundo Zenha. *O Município no Brasil* (1532-1700). São Paulo, Ipê, 1948). (cf. J. Capistrano de Abreu. *Capítulos de História Colonial* (1500-1800). 5. ed. Revista, prefaciada e anotada por José Honório Rodrigues. Brasília, UnB, 1963, p. 154). Sobre a posição de Viveiros de Castro ao lado de Capistrano, v. Victor Nunes Leal, op. cit., p. 69.

⁴⁵ Hélio Vianna, op. cit. p.251.

⁴⁶ Hélio Vianna, op. cit. p. 326.

⁴⁷ Hélio Vianna, op. cit. p. 412.

teoria de Oliveira Viana reside na verificação de que na cidade do interior habitava uma espécie de plebe desqualificada (alfaiates, mercadores de balcão). No campo, ficavam os ricos. A situação alterar-se-ia nas cidades mercantis da costa ou nas regiões mineradoras.

Nós nunca tivemos, — afirma Oliveira Viana — nem conhecemos o governo direto do povo-massa; as assembleias populares do antigo direito foraleiro já haviam desaparecido com as primeiras Ordenações. Quando fomos descobertos e colonizados, já dominava a aristocracia dos ‘homens bons’. Eram eleitos pela nobreza local — e não pelo povo-massa, pela “gente mecânica” (artesãos, serviços, criados, jugadeiros, homens da lavoura, do arado, da enxada e da foice).⁴⁸

Em suma, os elementos da população das vilas, termos e comarcas, que chamamos, realmente, hoje povo estavam excluídos praticamente — e também legalmente — da incumbência de concorrer para a constituição dos poderes públicos municipais — como eleitores, e também do próprio exercício destes poderes — como representantes. Durante cerca de 300 anos, não colaboraram portanto, não podiam colaborar, na administração local — nem como eleitores (*jus suffragii*), nem como titulares qualificados (*jus honorum*).⁴⁹

Oliveira Viana, no entanto, aponta uma exceção democrática na vila de Piratininga, onde o povo, efetivamente, teria exercido como plebe, as funções reservadas em outras paragens do mundo colonial à nobreza de sangue e à nobreza da terra — à nobreza dos pelouros.

Em Piratininga, o povo aparece com seus procuradores reclamando, protestando, ameaçando, reivindicando direitos ou pedindo providências de interesse local. A explicação talvez esteja nos bandeirantes, os quais sempre estavam fora da cidade. Eram eles, os bandeirantes, da nobreza guerreira, não da riqueza. Aristocratas guerreiros, não plutocratas. Fora da vila, os bandeirantes deram espaço aos homens da “classe mecânica” (alfaiates, ferreiros, carpinteiros, pintores, pedreiros), abaixo da qual ainda havia a “classe operária” (“informa e rudimentar, representada pela plebe ínfima e desclassificada dos mamelucos e carijós vagabundos”). Piratininga foi um exemplo de “aldeia agrária” em funcionamento, como ainda se veria nos *pueblos* hispânicos, nas *gemeinden*

da Suíça ou nas *townships* anglo-saxônicas do povo e do velho continente. O povo paulistano teve, como os primitivos “burgos” saxões da fase pré-nórdica, uma escola de educação democrática, de formação da sua consciência pública e do seu sentimento político.⁵⁰

As câmaras (pequenas comunidades autônomas) não eram, de acordo com o escritor fluminense, uma democracia, pois não teriam nascido do povo-massa, eram criações oficiais, ordenadas mediante cartas régias ou portarias do governador. Da “povoação”, assim fundada, surgia mais tarde, conforme o progresso da população, a “vila”, com todo o seu aparelhamento administrativo.

6 O município depois da independência

Com a independência do Brasil, grande redução sofreram os municípios em sua autonomia. As novas câmaras, previstas na Constituição de 1824, para as cidades e vilas, reguladas pela lei de 1º de outubro de 1828, perderam as antigas funções judiciais, já reduzidas no regime colonial pela nomeação de juizes de fora pela Coroa. Passaram a ser meras corporações administrativas e somente podiam propor às assembleias provinciais a legislação atinente à polícia e à economia municipais. Com isso, perderam os municípios a antiga condição judiciária, que lhes outorgara a legislação colonial.

Mesmo com tal redução, as câmaras tiveram um papel relevante no espírito da elaboração da Carta de 1824,⁵¹ pois como é conhecido, o projeto da Constituição foi expedido a todas as câmaras municipais do Império, para receber sugestões e possíveis emendas. A do Rio de Janeiro propôs que o projeto se transformasse em Constituição, no que foi acompanhada por quase todas as outras. A vila paulista de Itu, por influência do Padre Diogo Antônio Feijó, apresentou críticas e emendas.

Em função dessa consulta e de seu resultado, o imperador, atendendo ao voto dos legítimos representantes da vontade popular, desistiu de convocar uma nova constituinte e outorgou o projeto

⁵⁰ Oliveira Viana, op. cit. pp. 402 e 415.

⁵¹ No curto período da volta de D. João VI até 1828, as câmaras cresceram em autonomia. Por isso, talvez, tenham apoiado tanto a Constituição de 1824. Não imaginavam as restrições mesquinhas da Lei de 1828. V. Victor Nunes Leal, op. cit., p. 73.

⁴⁸ Oliveira Viana, op. cit., p.400.

⁴⁹ Oliveira Viana, op. cit., p. 402.

como Constituição do Império do Brasil.⁵² Tenhamos presente que o Imperador, ao mandar observar a Constituição Política do Império (Carta de Lei de 25/03/1824) se refere expressamente a

[...] que tendo-Nos requerido os Povos deste Império, juntos em Câmaras, que Nós quanto antes jurássemos e fizéssemos jurar o Projeto de Constituição, que havíamos oferecido às suas observações para serem depois presentes à nova Assembleia Constituinte [...]

Aliás, a Ata da Aclamação do Imperador (12/10/1822) está repleta de referência às câmaras das cidades de diversas províncias, sendo mesmo subscrita, na sua quase totalidade, por vereadores e procuradores das vilas.

A propósito das câmaras, a Constituição de 1824 dispunha que elas existiriam em todas as cidades e vilas, então existentes, e também nas que se criarem no futuro, competindo-lhes o governo econômico e municipal (art. 167). E que seriam eletivas, compostas do número de vereadores, que a lei designar, sendo presidente o que obtivesse o maior número de votos (art. 168). Uma lei regulamentaria o exercício das funções municipais, formação das posturas policiais do município, aplicação de suas rendas e disporia sobre as atribuições (art. 169).

O Ato Adicional, Lei 16, de 12 de agosto de 1834, que alterou a Constituição do Império, manteve a preeminência das províncias, mas determinou a competência das assembleias legislativas provinciais para legislar sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das câmaras; sobre a fixação das despesas municipais, podendo as câmaras propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios; sobre a repartição da contribuição direta pelos municípios da província e sobre a fiscalização do emprego das rendas municipais; e, ainda, sobre a criação e supressão dos empregos municipais. A Lei 105, de 12 de maio de 1840, interpretou alguns artigos daquela reforma constitucional, restringindo a autonomia municipal alargada pelo Ato Adicional.

A já referida Lei de 1º de outubro de 1828, que deu nova forma às câmaras municipais, marcou suas atribuições e processo para a sua eleição, chamada Regimento das Câmaras Municipais do Império, esteve em vigor durante todo o Império, até 1891. Substituiu,

portanto, as Ordenações do Reino, cujos dispositivos não mais valiam em face da Constituição de 1824. O art. 24 daquela lei diz tudo, em relação à perda da importância municipal, conforme já mencionado:

As Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa.

7 O município nas constituições republicanas

O Título III da Constituição Republicana, “Do Município”, tem apenas um artigo:

Art. 68. Os Estados organizar-se-ão por forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

A Federação estava sendo implantada. A crítica à centralização do regime anterior não prestigiou aos municípios, porém aos estados-membros. Algumas ideias do projeto originário e dos decretos da proclamação da república foram suprimidas, como a de eleição dos funcionários municipais e o direito de voto e elegibilidade dos estrangeiros residentes no município. Não obstante o resultado final, os debates no Congresso revelaram a preocupação de a Federação ser funesta à organização municipal. O resultado final não prejudicou a defesa das prerrogativas municipais. João Barbalho pode escrever em comentário ao texto constitucional:

E esta entrega dos negócios municipais, sem exceção, aos próprios munícipes é não somente lógica, num regime federal representativo, como é benéfica e de salutareos efeitos. Esta gestão independente e autônoma é própria dar maior incremento à vida local. Sentindo os munícipes que realmente esta depende só deles, que são assim senhores e árbitros dos negócios municipais, desprendem-se da inércia e indiferença, de que do contrário se deixariam possuir, e atiram-se com sério empenho à atividade e trabalho em prol desses interesses, cuja satisfação aproveita tão intimamente a sua localidade, e mourejam por mantê-la próspera, por melhorá-la. ora, o município é uma miniatura da pátria, uma imagem reduzida dela, é nas cousas políticas, como já o disse alguém, o primeiro amor do cidadão. Esse amor, esse aferro ao torrão natal, ao círculo das relações de vizinhança, de contigüidade, de comunidade de interesses, engendra o espírito cívico. a autonomia local o desenvolve, o engrandece, o nobilita. E esse patriotismo local, de si mesmo sereno, intenso, duradouro, é a raiz do patriotismo nacional. É erro, pois, cercear essa autonomia. Seria mais que erro

⁵² Hélio Vianna, op. cit. p. 431.

mesmo, um verdadeiro atentado, se prevalecesse na República o sentimento vesgo, desconfiado, tacanho, esterilizador, que na monarquia atrofiou o elemento municipal.

A história ensina que os países de liberdades municipais são os de maior resistência à tirania. É lição para aproveitar-se.⁵³

A Constituição de 1934 deu ênfase à autonomia municipal, apesar de inserir a instituição municipal nos Estados-membros, os quais deveriam respeitar aquela autonomia (art. 7º, d). Determinou que os municípios seriam organizados de forma que lhes ficasse assegurada a autonomia em tudo quanto respeite a seu peculiar interesse, especialmente quanto à eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e taxas, como a sua arrecadação e rendas, bem como a organização dos serviços municipais (art. 13). Os poderes municipais, dessa forma, foram enumerados como os da União e dos estados. No regime constitucional precedente, o da República velha (1891-1930), de excesso de federalismo (chamada de política dos governadores) os municípios foram muito cerceados. Interessante registrar que no famoso anteprojeto de Constituição, elaborado por comissão geradora de inúmeras propostas revolucionárias, discutiu-se a ideia de constituir as câmaras municipais de representantes das classes profissionais:

Os Conselhos municipais poderão ser constituídos mediante representação de classe. O Poder Executivo, porém, será exercido por um prefeito, eleito por sufrágio igual, direto e secreto (art. 88 do cit. anteprojeto).⁵⁴

A Constituição de 1937, outorgada depois de um golpe de estado, oferece vários paradoxos. Acoimada de fascista, na verdade não o é, refletindo, tão somente, a tendência da época de Estados fortes, além da repercussão tardia de uma ditadura positivista, que não vingara nos primeiros momentos da República, apesar da força de seus propagandistas. Não é possível saber se era, ou não, um bom instrumento de governo, porque, a rigor, jamais teve vigência, apenas inaugurando uma ditadura, pois seu último dispositivo

acenava submetê-la a um plebiscito que jamais foi realizado. Sua contribuição para a questão municipal está na ideia de os municípios poderem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns e tais agrupamentos seriam dotados de personalidade jurídica (art. 29). O presidente da República seria eleito por um colégio eleitoral, do qual participariam eleitores designados pelas câmaras municipais (art. 82, a).

Na Constituição de 1946, como já assinalado, de concepção liberal arraigada do pós-guerra, a ideia municipalista ressurgiu com força, embora sempre atrelando o município ao estado-membro da Federação, vale dizer, impossível a existência de unidade federada sem vida municipal. Essa linha foi mantida nas Cartas de 67 e na Emenda Constitucional de 1969.

8 O município no atual regime constitucional brasileiro

Na Constituição de 1988, o município integra a Federação: a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal (art. 1º). Cada município reger-se-á por uma lei orgânica aprovada por dois terços dos membros da respectiva câmara municipal, devendo o seu conteúdo observar o disposto na Constituição do estado-membro, onde se situar, e a Constituição Federal, além de determinados preceitos que essa última lhe impõe (art. 29). Dessa maneira, o Estado brasileiro impõe aos municípios o seu próprio modelo político, fundado na representação política (câmara de vereadores) e na eleição majoritária do chefe do Poder Executivo (prefeito), evidente a analogia com o Parlamento e com o presidente da República. Semelhantes às do Congresso, igualmente, as funções legislativas e fiscalizadoras da câmara de vereadores. O número de vereadores é proporcional à população do município, observados determinados limites. Não há Justiça municipal e o prefeito tem o foro privilegiado do Tribunal de Justiça do estado-membro, a quem compete julgá-lo (no Brasil, não obstante a grande parte do ordenamento positivo seja nacional, vale dizer federal, há duas Justças, a federal e a de cada um dos estados-membros). O sistema de controle das contas municipais é, também, semelhante ao das contas da União: a fiscalização é exercida pelo Legislativo (câmara municipal), mediante controle externo, e pelo controle interno do próprio Executivo. A câmara municipal é

⁵³ João Barbalho Uchoa Cavalcanti. *Constituição Federal Brasileira. Comentários*. Ed. fac-similar. Brasília, Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, 1992, p. 283.

⁵⁴ cf. Ronaldo Poletti. *A Constituição de 1934*. Brasília, Fundação Projeto Rondon, 1986; v. tb. José Affonso Mendonça de Azevedo. *Elaborando a Constituição Nacional*. Belo Horizonte, 1933.

auxiliada no controle externo pelo Tribunal de Contas do Estado. Enfim, o município na Constituição brasileira é uma cópia menor, uma miniatura, do Estado, e como ele abre duas exceções ao regime representativo: a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; e a possibilidade de questionar-se a legitimidade das contas municipais, as quais ficarão durante sessenta dias, anualmente, para exame e apreciação, à disposição de qualquer contribuinte (note-se a reminiscência das origens do sistema liberal, quem fiscaliza ou quem se representa é o proprietário ou quem paga impostos). A autonomia municipal reside em legislar sobre assuntos de interesse local e em suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; em instituir e arrecadar os tributos de sua competência (propriedade predial e territorial urbana; transmissão *inter vivos* de bens imóveis; serviços de qualquer natureza). O município poderá constituir uma guarda municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, não, todavia, para exercer funções de polícia de segurança ou de trânsito. Os estados membros poderão, em face de determinadas situações, intervir em “seus municípios”.

Compete aos municípios instituir determinados impostos (propriedade predial e territorial urbana; transmissão *inter vivos*, serviços). Na repartição tributária, pertencem aos municípios determinados percentuais dos produtos da arrecadação de impostos, sendo que a Constituição disciplina, ainda, a entrega pela União de parte do Imposto de Renda para fundos de participação de municípios.

Desde 1967, é possível instituir regiões metropolitanas, constituídas por municípios, que façam parte da mesma comunidade sócioeconômica. Então, a sua criação dependia de lei complementar da União Federal, mas com a Constituição de 1988, a competência é dos estados membros e, além dos municípios, o conceito de regiões metropolitanas abrange aglomerações urbanas e microrregiões,

[...] constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (art. 25, § 3º)

As leis municipais, embora não possam ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, restrita que é ao exame de lei ou ato normativo federal ou estadual, podem ser examinadas quanto à sua compatibilidade

com a Lei Maior, em concreto, na via incidental, e, por intermédio de recurso extraordinário, suscitar uma decisão a respeito pelo Supremo Tribunal Federal. Além disso, o Supremo Tribunal Federal tem competência para julgar, mediante interposição daquele recurso, a validade de lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição ou de lei federal. Não cabe ação declaratória de constitucionalidade em relação às normas municipais, como se deduz de forma analógica com a ação direta de inconstitucionalidade.

No tocante, ainda, à questão da constitucionalidade, anote-se que

[...] cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição estadual [...] (Constituição, art. 125, § 2º)

9 O município. A democracia. Os novos tempos. Sua força na fragilidade do Estado Nacional

A questão que se coloca consiste em saber sobre o papel que pode exercer o município, bem como a sua situação em uma futura organização política, a qual pode encontrar contornos surpreendentes no Brasil e na própria América Latina.

A partir da evolução histórica do município brasileiro, desde a sua origem romano-visigótica-portuguesa até a admirável experiência no Brasil colonial e sua paulatina perda de autonomia e importância a partir da independência, bem como sua problemática nas vicissitudes republicanas brasileiras, algumas observações podem ser feitas, as quais se amoldam perfeitamente à discussão sobre a reforma contemporânea do Estado (talvez sua superação democrática).

O município tem sido sempre um espelho do modelo hegemônico ou do centro irradiador dessa hegemonia.

O município romano foi uma pequena Roma e teve instituições políticas assemelhadas. Os concelhos medievais parecem amoldar-se ao sistema dos governos feudais, embora fossem também uma forte reminiscência do município romano mais o direito local e visigótico, sem prejuízo, na Península Ibérica, da influência muçulmana.

No Brasil Colônia o município adquiriu importância extraordinária, chegando a concorrer com o Poder Central, enquanto foi útil para a Coroa na defesa de seus territórios. Depois, pouco a pouco,

o Estado foi restringindo a ação municipal, até tolhê-la em definitivo.

Quando a independência foi proclamada, voltaram os municípios a garanti-la e a constituir o Império para, logo em seguida, o Governo restringir a sua autonomia, a ponto de a propaganda republicana erigi-la como uma das suas bandeiras políticas. A República brasileira veio, todavia, com o federalismo e os municípios foram atrelados aos estados-membros.

No Brasil republicano ocorre uma ciranda, em que a União (Governo Central), o estado-membro e município dançam em uma combinação de duplas que se destacam, conforme haja mais ou menos Federação. Quando a Federação se afirma (1891 e 1946), cresce o estado-membro e a dupla União e município se enfraquece; quando se acentua a centralização, destaca-se a União, enfraquece-se o estado e pode o município perder completamente o seu significado (1937 – Estado Novo) ou sobreviver durante algum tempo em sua autonomia (1934). Se a Federação minguia quase que completamente, substituída pelas ideias de segurança e desenvolvimento, transposição do lema positivista da “ordem e progresso”, os estados perdem a importância e o município pode dançar a dança hegemônica com o Governo Central (1967 e 1969).

O que se pode realçar está em que as Constituições políticas parecem, sempre, se opor à Constituição real. É uma consequência do Estado, vale dizer, a partir do aparecimento do Estado moderno. O tema, no Brasil, é recorrente e repousa em uma evidente contradição ou oposição entre o País real e o País legal.

A colocação parte, também, de Proudhon: as Constituições políticas nada mais fazem do que tentar alterar a realidade social.

No Brasil, a realidade está e sempre esteve nos municípios. Neles é que está o povo; neles está o homem situado em suas comunidades naturais. A força do Brasil está em seu interior, não nas abstrações estatais centralizadas ou “estadualizadas”.

Se verificarmos a história constitucional brasileira, concluiremos que, sempre, desprezamos a nossa realidade para adotar concepções importadas, vindas de fora. Em 1824, a ideia da monarquia constitucional e o projeto de Benjamin Constant referente ao Poder Moderador. Na República, o embate entre o liberalismo do Direito Público americano e federalista, ao qual Rui

Barbosa aderira em substituição às instituições inglesa, por ele antes propagada, e o positivismo de Augusto Comte, que, derrotado na Constituinte, refugiou-se no Rio Grande do Sul, para voltar pela Revolução de 30 e consolidar-se em 37, repercutindo, ainda, em 64-67-69 (basta substituir “Ordem e Progresso” por “Segurança e Desenvolvimento”). Na Constituição de 34, além da influência de Weimar, os primeiros sinais da excessiva preocupação com a segurança interna. Em 1937, a forte influência dos “Estados” fortes da Europa, nada que ver com o fascismo, sim com a ditadura republicana positivista, mais o drama de uma Carta que jamais entrou em vigor, condicionada que estava a uma aprovação por um plebiscito, que jamais ocorreu. Em 1946, os nossos constituintes voltaram-se para o liberalismo do países vitoriosos na guerra mundial. Em 64 e adiante, de um lado o positivismo redivivo na ditadura republicana positivista exercida pelo Exército (leia-se “Forças Armadas”) e de outro a influência americana sobre a segurança nacional, necessária para enfrentar a Guerra Fria. Em 88, muitas influências em oposição ao regime precedente mais as semelhanças com as Cartas portuguesa e espanhola, que tinham sido editadas, também, após as ditaduras salazarista e franquista.

Nas Constituições todas, o município variou em sua autonomia maior ou menor, mas sempre amoldado aos interesses do centro e, pior, quando mais submetido aos estados da Federação. A crítica pode ser mais grave se adicionarmos o problema da representação política, na forma da liberal democracia, que favorece um exercício do poder que vem de fora, não obstante a força eleitoral municipal.

Foram precisos mais de cem anos de República para que o município fosse reconhecido como membro da Federação brasileira:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].

Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição.

Parece sintomático que isso ocorra justamente quando o Estado Nacional, Territorial, Soberano, o Estado Moderno, enfim, está a esvair-se diante da globalização econômica, da formação de grupos supranacionais e da comunicação veloz, que aproxima

os povos e as cidades, independentemente e mesmo à revelia dos aparelhos estatais.

O Brasil mesmo se compromete a buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (art. 4º, parágrafo único, da Constituição).

Não se deve esquecer que o Estado moderno nasceu absoluto (o príncipe livre das leis – *legibus solutus*) e as diversas tentativas de transferir a soberania para o povo não vingaram. O povo continuou a ser mero elemento material do Estado, ao lado do território e do governo. A soberania, embora contida pelas leis na projeção do Estado de Direito (governo das leis e não dos homens), em nenhum momento afastou-se do seu atributo da incontestabilidade, inviabilizando as estruturas supranacionais e até a sociedade das nações.

Quando este Estado, afinal, parece esmorecer e ruírem-se as suas estruturas artificiais, dentre elas as fronteiras, é como se um gigantesco prédio desabasse pelas suas paredes externas e internas ou um fóssil congelado tivesse derretido a sua embalagem, para do degelo ou da demolição surgir algo que estava oculto e que sobrevive apesar daquele arcabouço destruído.

Se a teoria da Escola Romanista estiver certa em relação aos salvados das invasões bárbaras e do domínio muçulmano, quando as instituições imperiais romanas ressurgiram, como se nada tivesse acontecido, algo de semelhante aconteceria agora após a passagem do Estado-Nação, gerando certo degelo das estruturas estatais, para o município autônomo reaparecer em todo o seu esplendor humano e natural.

Perece o Estado nacional soberano e o que sobra são as cidades, os municípios, onde o homem e o povo estão situados de maneira natural, concreta e histórica.

Quando se propõe o regime democrático, a primeira objeção que se apresenta no Brasil e, provavelmente, em todos os Estados de significativa expressão territorial, está na impossibilidade de o povo reunir-se para autogovernar-se. O que se oporia, então, à ideia democrática nas comunidades municipais? No Brasil é, justamente, nas cidades pequenas do interior, onde o povo parece ter consciência plena de seus problemas e os direitos da cidadania são mais claramente exercidos. A imensa força brasileira, aliás, vem mesmo é do interior e não das megalópolis do

litoral, sujeitas desde sempre a uma influência vinda de fora.

A democracia é factível a partir das pequenas comunidades, onde o homem simples, com a sua família e a sua religião, se situa, como membro participe do Governo.

A seara histórica do município brasileiro, com suas complicadas discussões a respeito, desde Portugal, das origens romanas, ou da sua real ou imaginária autonomia dos primeiros tempos do Brasil, onde se praticaria, ou não, o governo do povo, com os seus defensores e outras reminiscências da Roma democrática, indica uma tendência utópica em relação ao passado. Se essas generosas projeções em relação às câmaras municipais e sua importância não corresponderem à verdade histórica ou suscitarem polêmicas, pouco importa, porque o que interessa é o aproveitamento dessas ideias para a construção do futuro na América Latina, sendo certo que o fundamento das utopias, não raro se encontra também no passado.

Referências

ABREU, J. Capistrano de. *Capítulos de História Colonial* (1500-1800). 5. ed. Revista, prefaciada e anotada por José Honório Rodrigues. Brasília, UnB, 1963.

ALBORNAZ, Sanchez. *Ruina y extensión del municipio romano en España e instituciones que le reenplazan*. Buenos Aires, 1943.

_____. El gobierno de los ciudades de España del siglo V al X, in *Estudios sobre las instituciones medievales españolas*. México, 1965.

ALMEIDA, Cândido Mendes de. _____. Rio de Janeiro, Inst. Philomathico, 1870. 14. ed.

ARMÁRIO, Faustino Gutiérrez-Alvis y. *Diccionario de Derecho Romano*. 3. ed. Madrid, Réus, 1982.

AZEVEDO, José Affonso Mendonça de. *Elaborando a Constituição Nacional*. Belo Horizonte, 1933.

CAETANO, Marcelo. *História do Direito Português. Fontes-Direito Público* (1140-1495). 2. ed. Lisboa, Editorial Verbo, 1985.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchoa. *Constituição Federal Brasileira. Comentários*. Ed. fac-similar. Brasília, Senado

Federal, Secretaria de Documentação e Informação, 1992.

CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte, DelREy, 2001.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. 6. ed. Porto Alegre, Editora Globo, 1984.

FLEIUSS, Max. *História Administrativa do Brasil*. 2. ed. São Paulo, Melhoramentos, 1922.

GIORDANI, Mário Curtis. *História dos Reinos Bárbaros*. I vol. (4. ed.), II vol. (3. ed.), Petrópolis, Vozes, 1993.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil*. 2. ed. São Paulo, Alfa-Ômega, 1975.

MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O Município. Estudos sobre Administração Local*. Rio de Janeiro, Typ. de G. Leuzinger e Filhos, 1883.

MERÊA, Paulo. *Estudos de Direito Visigótico*. Coimbra, 1948.

NEVES, D. Lucas Moreira. Política e cidadania se abraçam in *O Estado de São Paulo*, de 18/09/1996.

MOMMSEN, Theodor, *Le Droit Public Romain*. Trad. Paul Frédéric Girard. Tomo VI, 2ª Parte. Paris, Ernest Thorin Editor, 1889. pp. 443-4.

NOGUEIRA, José Carlos de Ataliba. *Teoria do Município*. Revista de Direito Público, São Paulo, 6: 7-21, 1968.

PITOMBO, Sérgio Marcos de Moraes. *Breves notas históricas sobre os concelhos municipais e seus vereadores. Comunidades de Língua Portuguesa*. Revista de Cultura. Estudos Jurídicos (do Brasil para Portugal). São Paulo, 1984.

POLETTI, Ronaldo Rebello de Britto. *A Constituição de 1934*. Brasília, Fundação Projeto Rondon, 1986.

POMBO, Rocha. *História do Brasil*. vol. II. O regime colonial. São Paulo, Jackson, Inc., 1953.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo-Colônia*, 1945.

SALGADO, Plínio. *Direitos e Deveres do Homem*, 1949.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *História Geral do Brasil: antes de sua separação e independência de Portugal*. Revisão e notas J. Capistrano de Abreu, Rodolfo Garcia. 10. ed. integral. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1981.

VIANNA, Francisco José Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil e Instituições políticas brasileiras*. Introd. de Antonio Paim. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982.

VIANNA, Hélio. *História do Brasil*. 15. ed. revista por Hernâni Donato (14. ed. revista por Américo Jacobina Lacombe e por Rosa Martia Barbosa de Araújo). São Paulo, Melhoramentos, 1944.

ZENHA, Edmundo. *O Município no Brasil (1532-1700)*. São Paulo, Ipê, 1948.